

Title	地方交付金配分標準としての人口
Author(s)	神戸, 正雄
Citation	経済論叢 (1935), 40(4): 676-690
Issue Date	1935-04-01
URL	http://dx.doi.org/10.14989/130579
Right	
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	publisher

會學濟經學大國帝都京

叢論濟經

號 四 第 卷 十 四 第

行發日一月四年十和昭

論 叢

第三史觀の可能性……………

文學博士 米田庄太郎

利子論序説……………

文學博士 高田保馬

時 論

地方交付金配分標準としての人口……………

法學博士 神戸正雄

地方財政の不均衡と其の對策……………

經濟學博士 沙見三郎

研 究

蘇聯國の工業金融制度に就いて……………

經濟學士 大塚一朗

海上保險に於ける重複保險填補について……………

經濟學士 佐波宣平

短期清算取引に於ける代行機關の機能……………

經濟學士 石田興平

說 苑

補助貨幣の供給……………

經濟學士 中谷 實

累進稅率決定に關する一方法について……………

經濟學士 柏井象雄

附 錄

新着外國經濟雜誌主要論題

時

論

地方交付金配分標準としての人口

神戸 正雄

緒言

國家から地方へ交付金を交付すべしといふ事は、我邦にて一般に、少くとも可なりに廣く承認されつつある所である。其が(1)我國現下の地方、特に農村財政の窮乏を救ふのに必要とされるばかりでなく、抑々又(2)、國家が其本來の仕事をば地方に委任して居るもの多しといふことの爲めにも之を當然とするものがあり、(3)更には之等を別としても、地方人税(所得税附加税、戸數割、特別所得税)の實行上の諸難點を解消する爲めにも、此地方人税を廢止して、代るべき方法として、國家の手に於て人税(所得税)を増徴して得たる增收を以て、地方に分配するのが適切だといふこともあつて、¹⁾ 旁々、地方交付金制度が何等かの形にて行はれざるを得ざるの氣運にある。

1) 拙、最近地方税問題、III. 以下。

今直ちに此が徹底的の解決は行はれずとも、せめては其れへの第一着手なりとも行はれなければならぬの運命にある。然りとして茲に一の問題は、其交付金の分配標準如何といふことである。此については先づ其地方の人口(住民數)と經濟力とが、かかる標準としては擧げられる²⁾。その人口は、地方の事務及施設の必要の大小を引起す原因としては最主要のものと認めらるるが爲めであり、經濟力は、其施設の完備度を定める標準としては最適なるものと認めらるるが爲めである。人口に代るものとしては、或は、戸數に依ることも出來れば、就學兒童數によることも出來るが戸數では一戸當りの人口の地方によりて可なり²⁾に相違あるの點から不適當といふこともあり、就學兒童は、國民教育費だけには適當するが、廣く地方事務及施設については當らぬといふべきであり、經濟力としては、各地方に於ける財産又は所得の總額でも判れば良いが、其を知ることが面倒であるので、知り易き經濟力標準としては、結局、直接税、又は所得税の決算額が用ゐらるる外ないであらう。此等の標準は何れも皆な相當なる意味を有つものではあるが、中に就きても人口數(住民數)こそは、地方交付金の標準として最有意義であり又實現易のものでもある。或は之のみに依りても良い位で、少くとも之を中心として他の元素を加味斟酌するのが適當と考へられる。其次第を下に述べて見やう。

第一段 分配標準として人口數の重要

今、國家からして、地方に交付金を交付するとして其標準は人口（住民數）に依るのを至當とする其理由は左の如きものである。

（一）地方費との關係上から——地方事務の繁閑及地方施設の大小は結局、其地方の住民（人口）の多少にかかる事が最多く、そして其地方事務の繁閑及地方施設の大小が取も直さず地方經費に大小を生ぜしめるのである。然らば則ち住民が多ければ多いほど地方費が餘計にかかるものとして、國家からしても一層多く交付するのを至當としなければならぬ。各地方の事務乃至施設に大小を生ずるのには固より各地其々の地理的、歴史的、すなはち、自然的文化的なる特異性によることがあるのは固より見落してはならぬけれども、其は之を擧げ來ると際限もなく多様であるから、暫らく措くとして、大體からいふと、各地方の費用の大部分は其人口數にかかるのである。³⁾即ち住民數多ければ、其地方には自ら仕事も多くなり、施設もまた大くならなければならぬ。例之、國民の義務教育の施設の如き、最明かに、住民數にかかり、住民多ければ、自ら、就學兒童も多く、學校施設も大でなければならぬ。⁴⁾戸籍事務、兵役事務、衛生事務なども自ら住民數と大體比例する。社會事務の如きは、其地方民の間に於ける貧富懸隔の度合、貧民階級の割合に多きや否や、老幼婦女の多少などにかかり、住民數に比例するとは限らぬやうでもあるが、併し其も矢張り大體からいふと、住民數多ければ、貧困者も自ら多くなりて、社會的施設の大となる傾があるのは爭はれぬ。⁵⁾勸業事務の如きは、地方の繁榮度、産業の種類によりて異なるべきもののあるは

3) Jessen, Finanzausgleich. (Wb. d. Vw. 4 Aufl. 1) S. 790.

4) Lotz, Fw. 2 Aufl. S. 942.

5) Lotz, ebenda.

勿論だが、住民數多ければ、自ら獎勵すべく、世話すべき産業の多くなる傾がある。それから道路、橋梁、河港等に關する土木事業などは其地方の地勢地形などにかかることが多く、其施設の金のかけ方も可なりに經濟力に應じて多様となり得るもので、人口數には、むしろ依らぬ種類のものだともいひ得るが、併し其れでも尙ほ、道路、橋梁の如きにては住民數の多少にかかる事が少くない。だから地方施設の中には住民數にかからぬものはあるけれども、此にかかるものが多くあつて、むしろ其半以上を占むるでもあらう。然りとすれば住民數の多き處にては地方費が多くなるとして一層多くの交付をするのが至當である。勿論、人口と公務費との關係が精密なる比例關係のものといふのではなく、同一人口としても、公務費が富の度合、其分配の具合、職業産業の種類、年齢の相違等々にもかかることはある。⁷⁾

(二)人口の重要性から――

(A) 政治上の重要性――良かれ惡かれ、今日、一國の政策は對外的、國際的には國家本位として之を考へる。世界を一國家とし、人類を凡べて同胞とするの理想を以て出發點とはせぬ。一國は對外的には如何にして、其國威國權を發揚し得るかを工夫しなければならぬ。此前提の下に人口問題を考ふるときには、人口を増加さすべきや、將た減少さすべきや、將た不動とすべきやといへば、出來れば又許すならば、人口増加こそは國威の發揚に必要なものでなければならぬ。此人口數のむしろ増加傾向にあるのが望ましいといふ事は、常に軍事上に於て然るのみではなく、國民

6) Lotz, ebenda.

7) Jessen, a. a. O. S. 790.

の責任觀、勇氣、克己、努力、非個人主義的精神などの修養から見ても、さうであり、此が教育經濟政策にも合致する。此見地からして見れば、國費の地方への分配について住民數によるのは其の大なる國家政策と調和するのである。此分配方法によるときに人口の増加を助長することが出来る。國家の必要とする人口を増加せしめることになり得る。一地方にして住民多きが爲めの故に割當てらるるものが多ければ、其社會、及衛生施設が一層良く行届き、然らざればあるよりも一層多く人口の増加を促すであらう。そして此人口増加助長方針は、財政の範圍にては、此に於てのみでなく、所得税の家族係累者宥恕の處にて通例相當に守られて居る。其とも調和するのである。

(B) 經濟上の重要性——人口増加傾向が經濟發展に資するものだといふことは、上に注意して通りだが、更に進んでは人口其ものが經濟支持の重心たることを認めなければならぬ。經濟は實に人の爲めに存し、其人によりて存立する。國民經濟は單調なる人口によりては繁榮せずして、多様な生業の人口の調和する寄合によりて發展する。即ち其處には農業者もなければならず、工業業者もなければならず、無産者、勞働者の存在も有意義であり、そして資本家、經營者の存在も重要である。此等のものの調和を得て存在することが必要である。國民經濟は此等の者の構成する有機的存在であり、其各員は凡べて連帶的に共存共榮するのである。有機的全體は全く其構成各員の爲めに存し、而して各員は連帶の自覺を以て互に相助けて全體を維持しなければなら

8) Moll, Lehrbuch d. Fw. S. 61.

ぬ。國民經濟中に資本家ばかりあつて労働者がなかつたならば運轉せぬのであり、労働者のみあつて資本家がなくても同じ様に國民經濟は動かぬのである。農村のみでも、都會のみでも往かす都會は農村の爲めに其產物の配給に當り、農村は都會の爲めに其食料、原料を供し、更に都會商工業に於ける労働者の補充をも爲すのである。だから農村も都會に負ふ所があるのであつて、都會も農村によりて助けらるることの厚きことを忘れてはならぬ。特に農村が多大の教育費及養育費を使つて仕上げた人間がやがて都會の構成分子となつて、其發展に資しつつあること、更に都會に於ける敗北者が田舎に歸つて其厄介となることを見逃してはならぬ。だから夫の地方交付金を人口數により地方に交付するときに、結局、富者、商工業者の多く集まる所の都會から取つた稅收入を以て、貧者農業者の集まる所の田舎農村を潤はすことになり、兩地方間に不均衡なる分配を生ずるやうにも見ゆるけれども、そして都市住民の立場からしては不満を感じるかも知らぬが、右にいふ如く、都會も田舎農村の助によりて維持され、發展し得しめられること、特に田舎農村に養教育費社會費をかけたることなどを省みるときに、決して之に不満を感じてはならず、むしろ國民經濟全體の爲めに、そして自分等の爲めにも當然の負擔を爲しつつありと念じなければならぬ。かくて國家より地方への交付金を人口數によりて分配することは、人口の、恰も經濟上の實力の弱き人口もの、全き國民經濟に於ける重要性から見ては全く當然の處置とされなければならぬ。

(三) 社會政策上より——元來、各人は凡べて其人格が平等のものと見らるべきである。有能有力者たりとて、無能無力の者を輕視してはならぬ。他人の人格は自己の人格と等しく之を尊重しなければならぬ。國家社會も亦た、無能無力者を有能有力者と均しく平等なる人格者として見なければならぬ。ただ我國の思想界を通觀するときに、嘗て一時は、人格平等の思想が風靡したのに、今日では所謂、非常時となつて、其反動として人格不平等といふ見方が有力となつたやうに見ゆる。成程、人には賢不肖の差あり、健康者と病人不具者との別があり、有能のものと無能のものと、有徳者と不徳者とがあり、之等を平等といふは不自然であり、不平等こそは當然のやうにも見られるが、併し元來、人は神の前には平等であり、國家もまた國民の各箇を平等として見るのが至當である。或人が愚であつたとて、不具者であつたとて、不徳者であつたとて、其をば彼の責任にのみ歸することは出来ない。彼が先天的に生れ乍らにして、かかる素質をもつたといふことが少くない。假令また彼が後天的にかくなつたとしても、其れも彼自らが斯くあらしめたといふよりは、彼の境遇條件が然らしめたのであつて、彼の如何ともし難かつたのに因ることが多い。之を以て彼を責めるのは酷であり、他人からしては、國家社會よりしては、むしろ斯かる不幸なる者に對しては、十分に之を同情し、其責任を分ち、隨ふて彼等の爲めに一層の世話をするといふことにもならなければならぬ。教育の上から、社會施設の上から、彼等を向上せしめる爲めに有らゆる盡力をしなければならぬ。平均以上の有能有爲の人は社會國家が助力せずとも、獨自の

力にて向上し得るのだが、平均以下の無能無力の人たちは國家社會が助力を爲すのでなければ向上し得ない。國家社會は彼等の本來の人格の平等を認めて、此等のものに十二分の助力を致して其向上を計らなければならぬ。社會政策とは國家がかかる立脚點から出發して弱者階級の爲めに盡力するの施爲である。今日の現實政治にては遺憾ながら此方面に力を用ゐることの甚だ手薄なるを感じしめるが、他日餘裕の生ずる時は、もつと――此方面に國費を使ふことになるであらう。斯くの如くに社會政策は富める有力者から集めたる金を以て、貧弱者の福利の爲めに施設するものだとして、今茲に、問題となる地方交付金を地方に分配するに當りて、各地方の人口數に依るときには、自ら比較的富める都會地方から取りたるものを割合に多く、貧弱なる田舎地方に分與するの結果となるのであるが、其は恰かも此社會政策の趣旨に合致するのである。否な右の社會政策からいふならば、貧弱者の多き處には、頭割平等以上にも、より多くを分與して良いほどであり、頭割平等にては貧弱者への交付が尙不十分だともいふを得るのである。ただ之を頭割平等に止めるのは夫の富裕者の多き都會地方とても、其中には矢張り、相當に貧弱者もあつて、其地方として社會政策施爲の行ふべきものが少くないのだからである。尙ほ、斯やうにして社會政策として富裕者又は富有地區からして貧弱者又は貧弱地方を補給することになるとしても、其が爲めに富裕者又は地區が不利を被むると見るべきものではなく、現代の個人主義的財産制度の行はるる限り、矢張り、優越したる個人又は地區は貧弱者又は地區の共力を利用しつつ益々其の

發展向上を遂げることが出来るのである。

(四)保健及教化政策上より——地方交付金を人口數によりて分配するの結果は、從來に比し都市よりも田舎農村の財政を豊かならしめ、田舎の地方施設を一層完備せしめることになつて、從來の如くに、偏へに都會の繁榮を憧憬して、此に往住せんとするものを幾分なりとも牽制することが出来、所謂、人口の都會集中を抑制し、人をして、より多く、健康にして純眞なる田舎生活を享受せしめることになり、保健政策にも教化政策にも合致する。他方、其れだけ、都會に於ける社會的困難をも緩和し得ることになり、更に田舎の經濟上の發展を助長することも出来、國民經濟の内部に於ける普遍的發達を遂げしめ、即ち、延いては社會教策上、經濟政策上にも有益なる效果を生ずることが出来る。

(五)財政上より——

(A)田舎地方から見れば、舊來の人税(所得税附加税、特別所得税、戸數割)を各市町村毎に取る制度の下には、結局、其人税を割合に重く課するの外なかつたのである。其住民には貧乏人のみ多く、比較的富裕なる地主といふても、都會の富者に比しては物の數にも入らぬほど小さなものに過ぎぬからである。然るに人税たる國稅收入を各地方に交付金として交付するの方針に改め、而かも其をば人口數によりて分配するときに、田舎地方は國稅たる人税として取らるるものは少くして、人口數によりて分與せらるる所のものが割合に多いこととなり、從來の財政上の困難は

相當に救はるることになるのである。¹⁰⁾

(B)しかし都會地方からいへば、此新制度の下に、從來に比して多少、失ふ所あるのを免れぬのであるけれども、併し乍ら都會地方は大體、財源が豊かであり、經理宜しきを得れば、此以外の収入を探し出すことが田舎に比しては一層容易であるから、此に堪へゆることが出来るであらう。

(六)調査技術上より——今問題となる所の地方交付金の分配標準たる、各地方の住民數は、之を調へ上げることが、さう六つかしくない。經濟力を所得又は財産として調べるよりは、容易である。經濟力も之を直接税又は所得税の收納額として見れば、最簡單且つ容易に調べる事が出来るが其は其標準しやうといふ税制が必ずしも應能公平上、満足なるものでなく、之を例之、第三種所得税(及第一種所得税)について見ても、其税額だけで果して其地方地方の經濟力の割合を示し得るか何うか。特に免税點以下の部分につきての大な缺陷があり、第二種たる資本所得の抜けたるのがあり、此れで仕方がないから之に據るのだといへばいへるが、何うも信賴し難きものではある。地租とても其課税標準たる賃貸價格が十年間不動たるに於て其間の變遷によりて實際と去ることの遠くなるを免れない。其處で經濟力の標準として最公正なるべしと認めらるるは地方民の所得又は財産だともいへるが、併し此は却々調べる事が六つかしい。従つて此には實際據り難い。住民數とても、年々調べることは出來ず、年々の實數は判らず、之が年々の實數を取ること

10) Preuss, Die Finanzverfassung der Gemeinden und Departments in Frankreich und die Pläne zu ihrer Reform, S. 137.

は面倒至極である。併しセンサスが五年目に一度行はれて、此は略ぼ信頼するに足るの確さを有ち其後の、年平均増率をかけて年々の推定住民数を計算し得る。此では實際とは多少違ふといふけれども、此方は所得や財産や納税額ほど大な變動のあるものでもなく、基準たるセンサスの結果が確かなものとして、之を基として増率を加減するときに、大して實際との開きは生ぜずして済まう。だから、此は恕し得る信頼性を有つ。そして調べ上げることが容易でもある。だから此は經濟力の標準に比して利用の便にも合ふ。

第二段 分配標準として經濟力の價值

(一) 經濟力標準の重要——

(A) 施設の完備事務の増加と經濟力との關係——地方の施設完備の度合、並に地方事務の繁閑は一面、住民數にもよるが、經濟力に依ることのあるものを見逃してはならない。富の程度の高き地方にては、自ら、貧弱地方よりも、高價にして完備せる設備を有つことになるべきであり、地方事務の少くとも一部のものは自ら、より複雑になるものとしなければならぬ。貧弱なる地方では其地方事務は出来るだけ簡單に済まされ、設備は粗末なるものにて辛棒される。随ふて國家から地方に交付金を分布するに就ても、經濟力に應ずるのを當然とするものがある。

(B) 交付金の根源と經濟力との關係——更に分配さるべき交付金の根源を考ふるも、其は結局、

國家の手にて集められたもので、其は又、各地方の又は各地方民の一般的人的なる經濟力に應じて出されたものに外ならぬ。たとすれば之を交付金によりて地方に還元するといふならば、其々の地方の其經濟力に應じて交付するのが當然だといふこともいひ得る。

(二)經濟力標準の不要——前にいふ如くにして地方交付金をば地方の經濟力によりて交付するの根據があるのではあるが、併し又、之を打消し、之を不要とするの理由もあるのである。其は下の如くである。

(A)地方には經濟力に應ずる課稅收入が別に相當に存すること——進んで考へると、各地方費として其地方の實力に應じたものを出すといふ見地にては、其をば國家よりしての交付金について行はずとも、既に地方自身の手許にて取つて居る稅の中に、恰かも其經濟力度、精密にいへば物的、客觀的經濟力度に應じて取るものがあつて、——其は其地方地方の全き經濟力は示さぬとしても、物的、客觀的なる經濟力度は示す——其が又、恰かも地方の固有なる稅としても適當であり、全く地方にのみ委かされる事を薦むるものでもある。此さへあれば、其にて經濟力による分配が自らに行はれて、別に國家からの交付金に於て經濟力により分布するのを不要たらしめる。斯の如き經濟力による稅であつて、地方特別稅たるに適するのは、いふまでもなく、土地家屋營業の稅である。我國今日の稅制にては、家屋稅だけは地方のみに任かされて居るが、土地と營業との稅は國稅としても留保され、まだ地方に委讓されては居らない。それでも地方附加稅が此に

ついて許され、而かも地租の如きは附加税の方が本税よりも重くなつて居る。それで今日にても土地家屋營業税が可なりに地方收入としては重きを成して居る。そして將來は尙ほ之を凡べて地方に委譲するか、委譲せぬまでも、之を一層多く地方をして利用せしめるの傾向を示す。そして其の中でも土地家屋は多くの處で既に己に重くなり過ぎて居るから、今後は、營業に一層重く課せらるるやうになるのではなからうか。獨逸の狀勢を見ると、普通選舉の下に於ける地方政治組織に於て、土地家屋營業の持主が無產者に比して少數なるの結果、兎角、此等のものに重課される傾向が強く、而かも此の土地家屋營業の三の者の中には、或程度を超へての土地家屋への課税は、やがて借家人へ轉嫁さるる可能性が強いので、むしろ營業課税に割合重くかけられる傾向があるといふことである。¹¹⁾

(B) 經濟力に應ずる税と地方費との關係——前記、經濟力に應ずる税たる土地家屋營業の税と、地方に於ける費用中、經濟力度に應じて伸縮して然るべきものとの間に密接なる關係が存する。即ちかかる經濟力に應じて伸縮すべき費用として最も著しきものは土木、交通の費用であり、其は實に土地家屋營業と密接の關係があつて、かの費用が十分に使はれるときには、自ら、土地家屋營業の給付能力を増大することにもなるであらう。¹²⁾ 此點から見ても、此種のものへの税の收入を以て、經濟力に應じて伸縮すべき費用を充たすのを至當とし、そして夫の國家より交付さるるものは、其はむしろ人税から出たものであり、人に屬する費用に充つべく、住民數に應じて分配

11) Lichtenstein, v. a. O. S. 9.

12) Moll, a. a. O. S. 412.

さるるを至當とすることになる。

(C) 地方費の増加に應ずる上からの考察——地方の經費は地方の發達によりて益々増加するとし、其は其地方の經濟力の發展によりても當然に増加すべきものであるのに、此經濟力の度をば地方交付金分配標準にて考慮せぬといふに於て、其では其地方の増費に應ずるに足らぬといふことになつて、特に發展やまざる大都市などでは大に困ることになるやうでもあるが、

(い) 併し一方には、かかる大都市にては或は、發展止まざる地方にては、自らに、土地家屋營業の給付能力が益々増加しつつもあつて、其の稅收入により、其の稅收入の増加によりて、夫の増費に應ずるを得るであらうし、

(ろ) 他方、地方交付金の人口標準其ものが自動的に伸縮して往くことにもなる。其によりて一部は夫の増費に應ずることが出来る。即ち、停止状態にある不進歩なる地方にては、此交付金は不動となり、發展の勢の大なる大都市にては、益々住民數が増大し、隨ふて交付金も益々増加して、國庫よりの分配にも一層多く與かることが出来るやうになつて、夫の經費増加に應じ得るやうになるのである。

結 論

以上要之、國家から地方への交付金の分配標準としては大體、住民數と經濟力との二大標準が

問題となるのであるが、仔細に考察すると、住民數こそは、其の最適切至當なる標準であり、其實行も六つかしくはないものに屬する。經濟力に至ては實際の捕捉も六つかしく、又別に此にて考察せずとも差支なき理由も存する。勿論、住民數のみによりては、何ほどか不滿の嫌は殘る。其れだけにては、經濟力標準を或度まで何等かの方法にて加味すれば良く、ただ主たる標準をば住民數とする事だけは維持しなければならぬ。其結果は結局、經濟力の大なる都市が經濟力の乏しき田舎を救済し援助することになりて、農村救済の時需にも合致する。尙參考の爲め之を英國の先例に見るに、此も右と大體同じで、人口數を主として居る。ただ子供の多き場合、地價の低き場合失業者の多き場合道路延長の人口の割合に長き場合等を斟酌して配當率を良くすることにして居る。¹³⁾それから獨逸にては普、バイエルン、ヴュルテンベルヒなどにて取引税(賣上税)の交付につき専ら人口數により、¹⁴⁾佛國の飲料税の平準基金が火酒については市町村に其人口數により交付して居り、¹⁵⁾佛國のタン新聞の一九三〇年九月二十七日に現はれたる論文も、所得税の一部を人口數によりて地方に分配せよと主張した。¹⁶⁾但し獨逸の所得税及法人税の交付標準としては、主として¹⁷⁾はむしろ各地方に於ける其稅收入額により、之を緩和するのに人口數を加味して居るといふべきである。

- 13) Heyer, Das britische Finanzsystem, S. 110, Burton, The finance of local government authorities, p. 190-191.
 14) Lichtenstein, a. a. O. S. 66-67.
 15) Oualid, Das Budget und das Finanzsystem Frankreichs. (Hdb. d. Fw. III) S. 142.
 16) Preuss, a. a. O. S. 136. 17) Lotz, a. a. O. S. 942.